

O PROBLEMA DAS ESCALAS E O DESAFIO DO URBANO NA AMAZÔNIA ORIENTAL

Ana Cláudia Cardoso – Prof. Adjunta, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

O recente predomínio da população urbana na Amazônia é acompanhado por grande fragilidade institucional, econômica e administrativa no âmbito local, e grande poder econômico de empresas e atividades que atuam dentro de uma perspectiva orientada externamente à região. Nesse contexto a paisagem urbana não conta com indicadores sócio-espaciais compatíveis com a urbanização ocorrida no resto do país (serviços e infra-estrutura, espaço estruturado para o convívio coletivo), mas indicadores novos, que retratam as contradições do momento em que este processo ocorre, e que muitas vezes são tomados equivocadamente como indicadores da “ruralidade” dos mesmos (precariedade, rentismo e especulação imobiliária, negação do contexto ambiental).

A inserção subordinada da região no espaço nacional, desvia atenção de processos de transformação e periferização das grandes e pequenas cidades de origem colonial, de desenvolvimento associado a acessibilidade dos grandes rios, e da maneira como essas e as novas cidades, associadas às estradas, se relacionam com as pequenas aglomerações rurais. A percepção local do urbano, demonstra o desejo ingênuo de reprodução dos mesmos elementos da paisagem observados nos grandes centros do país, e a dificuldade de compreensão do processo em curso para a atualização de paradigmas de suporte para um modo de vida urbano sustentável, e do papel das cidades e aglomerações para a preservação do bioma amazônico.

Atualmente as pequenas e médias cidades não apóiam a logística das atividades de exploração de madeira ou agroindustriais, que ameaçam o bioma, mas funcionam como local de aglomeração da mão de obra utilizada nessas atividades. Cidades e mão de obra são precarizadas por falta de alternativas de geração de renda e de referências de urbanidade e civilidade. Esta discussão tem como objetivo apontar uma agenda necessária de investigação sobre o novo urbano amazônico, de modo a corrigir distorções induzidas pelo próprio poder público e apresentar o estudo da forma urbana como um indicador importante na observação dos processos ora em curso, a ser associado a outras ferramentas difundidas a partir de abordagens de outras disciplinas, particularmente a geografia e a economia, e contribuir para a superação das lacunas e desarticulação entre escalas de investigação observadas na região.

Palavras chaves: Amazônia, escalas, agenda urbana

Abstract

The recent dominance of urban population in Amazon is accompanied by large institutional, economic and administrative weakness at local level, and great economic power of companies and activities that operate within an externally-oriented perspective to the region. In this context urban landscape lacks spatial and social indicators similar to those observed over urbanization process that occurred elsewhere in the country (services and infrastructure, structured forum for collective conviviality), but exposes new indicators that portray present contradictions, and that are often mistaken as indicators of "rurality" (job insecurity, profiteering and speculation, environmental context denial).

The subordinate position of Amazon in the national territory deflects attention from periphery growth and transformation processes of cities and towns of colonial origin, which had their development associated with the accessibility of large rivers, and of how these and the new towns associated with roads, relate to small rural communities. The local perception of "urban" (taken as a substantive), demonstrates the naive desire of reproducing the same landscape elements observed in the great Brazilian cities, and the difficulty of understanding the ongoing process to update support paradigms for a sustainable urban living, and the role of towns and communities to preserve the Amazon forest.

Currently small and medium-sized cities do not support logistics activities of timber exploitation and agribusiness, that threatens the forest, but function as local clustering of the workforce employed in these activities. Cities and manpower are dilapidated due to lack of alternative income generation and references of urbanity and civility. This discussion aims to point out an agenda for needed research on the new urban Amazon, in order to correct distortions induced by the government itself and to present the study of urban form as an important indicator in the observation of the processes now underway, to be associated with other tools of analysis developed within other disciplinary approaches, particularly geography and economy, and to contribute to overcoming the gaps and disconnection between all potential research scales observed in the region.

Key-words: Amazon, scales, urban agenda

O problema das escalas e o desafio do urbano na Amazônia Oriental

O foco

Este texto aborda um problema multidisciplinar de forte apelo geopolítico, a compreensão do urbano e do espaço das cidades da Amazônia Oriental, a partir de dois pontos de vista. O primeiro seria o olhar multidisciplinar sobre uma região de floresta, onde ocorrem taxas vertiginosas de expansão de cidades em áreas de mineração e exploração de outros recursos naturais, tanto quanto existem cidades e aglomerações ainda imersas no ritmo de vida da floresta, (ocupações ribeirinhas, localidades rurais, pequenos aglomerados na área de conversão de floresta) e que constituem pano de fundo para a produção local de arquitetura e urbanismo. O segundo ponto de vista foca a produção do meio construído, compreendido como resultante de fatores econômicos, tecnológicos, institucionais, sócio-ambientais, simbólicos e estéticos, e sujeito a desconstrução de fronteiras entre as escalas do território, da cidade e da habitação. A partir desses dois pontos de vista, espera-se iluminar as possíveis contribuições do campo disciplinar da arquitetura e urbanismo para essa discussão.

A inserção da região na escala nacional e o papel das cidades

Em 2000, 45% da população do país estava concentrada nas 40 maiores cidades brasileiras, particularmente nas regiões metropolitanas, que se distribuem (ou se concentram) na faixa litorânea. Contudo, desde 1970 os demógrafos observam o progressivo crescimento da importância de cidades de porte médio na formação da rede urbana brasileira, onde o número de município com população entre 50 mil a 500 mil habitantes, passou de 100 para aproximadamente 400, dados confirmados pela contagem populacional de 2007 realizada pelo IBGE, onde foi constatado que o número de cidades médias subiu para 530 (SIMÕES, AMARAL, 2009).

Durante o mesmo período, de 1970 e 2000, a Amazônia duplicou sua população urbana, que subiu de 35% para 70% da população total, justificando a expressão cunhada por Becker (1995) de floresta urbanizada, processo que não ocorreu sem profundas transformações na região. Becker (2007 [2002]) destaca a mudança na conectividade como importante fator de transformação, e considera que a conectividade via telecomunicações tenha sido fundamental para a integração administrativa daquela “grande ilha” às demais “ilhas” que formavam o território nacional, assim como a mudança da conectividade física foi fundamental para o processo de integração econômica, pensado após gerações de estudos de viés estritamente econômico¹, que mais que integrar o território, promoveu a consolidação de um mercado nacional unificado, condição para o crescimento da atividade industrial em estruturação no sudeste e sul do país (OLIVEIRA, 1981); observe-se que a crítica feita a essa fase de planejamento nacional aponta a cegueira às especificidades regionais, constituídas historicamente por processos sociais, políticos e econômicos, e

¹ Missão Cooke (1942-1943), Missão Abbink (1948), Comissão Mista Brasil EUA (1951-1953), todas assimiladas pelo Plano de Metas de JK (1956-1961) (Jatobá, 1979).

por potencialidades naturais, sociais e econômicas para o enfrentamento dessas desigualdades, absolutamente distintas.

As estradas e políticas públicas implantadas na seqüência ao Plano de Metas (Plano Trienal, Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, I e II PNDs) mantiveram a mesma diretriz de crescimento econômico, expansão do mercado interno e promoção de exportações, visando a expansão econômica nacional, complementados por programas especiais de desenvolvimento de pólos agropecuários e minerais. Nesse contexto foi moldada a política de desenvolvimento regional brasileira, voltada para as potencialidades regionais, mas comandadas pela indústria do sudeste, e progressivamente transformadas em moeda de troca política para dar viabilidade ao regime militar (OLIVEIRA, 1993).

Nas regiões Norte e Nordeste o fato do setor produtivo ter sido historicamente organizado a partir da comercialização da produção rural ou extrativista, restringiu a função econômica das cidades, que serviam muito mais como pontos de controle do território, base da burocracia, e de atividades que dependiam de uma base urbana, onde os excedentes eram recolhidos e transferidos para a metrópole, do que como alavancas para o desenvolvimento do território, no sentido em que Jacobs (1970) associa a produtividade e riqueza rural à capacidade das cidades incorporarem e transferirem bens e serviços para suas áreas de influência, ou Singer (1990 [1973]) sugere um círculo vicioso de pobreza urbana e rural, manifesto em áreas onde as cidades não possuem indústrias e onde há baixa produtividade rural. A pouca atenção dada à importância da economia urbana, e à formação de uma rede de cidades que não reproduzisse meramente o padrão dentrítico² comprometeram fortemente o processo de “desenvolvimento” imposto à região, com geração de fortes desigualdades e passivos sócio-ambientais ainda não compreendidos no restante do país.

Os planos nacionais consideram a Amazônia como fronteira agrícola, base para a reforma agrária, a inserção da dimensão urbana do processo em curso, contou com a formulação de uma concepção de Urbanismo Rural dentro do INCRA, que propunha a criação de novos núcleos urbanos e fortalecimento de outros existentes para constituir uma rede urbana de apoio à atividade produtiva rural, que, no entanto, não chegou a ser implementada (CAMARGO, 1973; CARDOSO; LIMA, 2009). Na prática, o governo federal promoveu intervenções bastante limitadas nas cidades, diante da magnitude de projetos de exploração deslanchados; na área de influência da Transamazônica (BR 230), houve uma intervenção importante no município de Marabá na década de 1980, cuja sede constitui-se na cidade mais importante da região, por conta da vulnerabilidade às enchentes dos rios Tocantins e Itacaiúnas e do potencial de crescimento daquela cidade apontado pelos estudos federais³ (ver figura 1).

² Ver Correa (2005 [1988]).

³ Para detalhes sobre a intervenção federal em Marabá, ver Cardoso (2010) e Cardoso e Lima (2009).



Figura 1: Esquerda: Orla do núcleo antigo de Marabá, nas margens do Rio Tocantins. Direita: Quadra da Nova Marabá, área objeto de projeto pelo governo federal, mas ocupada informalmente após transferência da gestão da implantação da área do governo federal para o município. Fotos: autora, 2006.

Nos trechos mais a oeste da BR 230, assentados que não suportavam mais a carência de serviços básicos, utilizaram a localização proposta para novos núcleos urbanos da proposta de Camargo (1973) para reivindicar glebas de terras rurais junto ao INCRA, e implantar agrovilas de produção completamente informal e que posteriormente se transformaram em sedes de municípios (ex: Medicilândia), ou para desenvolver acampamentos de obras ou cruzamentos de estradas, como seria o caso de Pacajá e Placas respectivamente (FVPP/UFPA, 2005). Processos semelhantes aconteceram ao longo da rodovia Belém-Brasília (BR 010), onde ocupações e loteamentos privados deram origem às atuais sedes de município, com destaque para o arrojo de Paragominas. A economia mais próspera sustentada pela exploração de madeira, viabilizou a implantação do traçado do chamado “módulo básico” da cidade segundo a concepção da proposta que obteve o terceiro lugar no concurso para o Plano Piloto de Brasília (BARBOSA, CARDOSO, LIMA, 2009). Na linha de suporte aos grandes projetos de geração de energia e exploração mineral, o governo federal investiu durante os anos 1980 no município de Tucuruí, onde foi construído o núcleo de apoio aos funcionários da Eletronorte, distante 13 km da cidade pré-existente; no atual município de Novo Repartimento, que teve sua antiga sede inundada pelo lago da UHE Tucuruí, e remanejada pela Eletronorte (MPEG/UFPA, 2005), (ver figura 2); no atual município de Parauapebas, onde a antiga Companhia Vale do Rio Doce construiu a Vila de Carajás, uma *Company Town*, próximo à mina de Carajás de acesso controlado até os dias de hoje (NAEA/PMP, 2006), (ver figura 3); além de outras experiências do gênero, vinculadas a outros grandes projetos de mineração localizados nos municípios de Oriximiná, Almerim e Barcarena.



Figura 2: Esquerda: Vista do centro projetado da cidade de Novo Repartimento (Fonte: MPEG, 2004). Direita: Área de expansão da cidade, loteamento popular produzido pela prefeitura. Foto: autora, 2004).



Figura 3: Esquerda: Espaço público da Vila de Carajás (Fonte: familiagondimcarajas.zip.net). Direita: Rua transversal à avenida principal de Parauapebas, sede do município onde se localiza a vila. Foto: Autora, 2006.

A experiência de Henry Ford, nos anos 1930, de fundação da cidade de Fordlândia e posteriormente da vila de Belterra foi precursora da estratégia das *company towns* adotada pelo governo federal nos anos 1980, numa desconcertante tentativa de levar a modernidade industrial à floresta, em que os dois núcleos urbanos receberam toda a infra-estrutura de apoio à vida na cidade (abastecimento de água, tratamento sanitário, energia, radiodifusão, áreas de lazer, portos, além dos complexos industriais e plantações de seringueiras, mas segundo a concepção de cidade americana (Vicentini, 1996). O empreendimento funcionou até o ano de 1941, quando foi encerrado com um prejuízo de 7.8 milhões de dólares americanos. A partir de então as áreas urbanas foram geridas pelo Ministério da Agricultura até a emancipação municipal ocorrida nos anos 1990.

A falta de solução de abrigo para trabalhadores com vínculos indiretos aos projetos citados (terceirizados), ou vinculados as frentes de obras públicas, à exploração de madeira e aos garimpos, multiplicaram os acampamentos e periferias das cidades pré-existentes. Durante a década de 1990, ocorreu uma onda de emancipações e criação de novos municípios, quando mais de 1000 novos municípios foram criados no país, a maioria com menos de 10 mil habitantes (BRAGA, 2004), e tais aglomerados assumiram a condição de sedes municipais, embora fossem absolutamente carentes de investimentos em habitação, infra-estrutura ou equipamentos e serviços públicos.

Por outro lado, áreas anteriormente “dinâmicas” segundo à lógica ribeirinha, tornaram-se “estagnadas” por força dos projetos federais, como os municípios localizados à jusante da UHE Tucuruí, devido à obstrução do rio e suspensão da navegação. O isolamento preservou padrões de ocupação do território seculares, em municípios como Cametá, que revelam uma hierarquia clara entre sede, vilas, localidades, comunidades quilombolas e assentamentos rurais, e que responderam positivamente por muito tempo às circunstâncias ambientais e sócio-culturais observadas na várzea e terra firme. Recentemente, após a abertura de novas estradas, enfraquecimento do comércio e fracasso de culturas rurais, observa-se o esgotamento da madeira, a redução dos índices pluviométricos e o agravamento de estruturas de dominação econômica e políticas, que em alguns municípios evoluíram para a dominação da área urbana por traficantes que sucederam os contrabandistas de outrora no uso das rotas fluviais de fuga e distribuição de suas “mercadorias” (UFPA/FUNPEA/ELN, 2006)

A inquestionável dinâmica de transformação da região expressa manifestações de interesses e estratégias de realização do lucro capitalista as mais diversas, os atores econômicos de menor poder procuram oportunidades de negócios, baseadas nas antigas práticas do rentismo (que se manifestam na cidade através da especulação imobiliária e expansão urbana predatória). Enquanto os atores detentores de capital global ditam o ritmo do próprio processo de urbanização na região, fomentando a disputa por subsídios públicos, ao mesmo tempo em que aumentam exponencialmente o déficit por políticas públicas, ao gerarem fluxos migratórios capazes de triplicar a população de uma cidade no tempo de uma década, caso da cidade de Tucumã, durante a década de 2000, tendência que Juruti segue nos últimos três anos. Tal situação cria competição entre prefeitos por royalties nem sempre proporcional ao emprego desses recursos, e até mesmo por acesso aos fundos de defesa civil constituídos para apoio de áreas sob estado de emergência.

A dinâmica econômica decorrente dos grandes projetos do passado ainda é sustentada pela atuação de agentes internacionais, como as grandes mineradoras, e influencia processos políticos municipais e regionais, especialmente no estado do Pará⁴, estado que apresenta maior população na região, e onde as cidades apresentam maior ocorrência no país de ascensão de dois níveis de centralidade por cidade, quando são comparados resultados dos REGIC 1993 e 2007 (SIMÕES; AMARAL, 2009). Quando Simões e Amaral (2009:16) simula a variação de centralidade populacional para 2020 considerando a implantação da carteira de investimentos do governo federal dentro do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, confirma-se a tendência de estruturação da rede urbana brasileira, e particularmente da Amazônica, com estabilização do crescimento nas grandes cidades e aumento da quantidade de cidades médias.

Trindade Jr e Pereira (2007) destacam como tendências para o urbano no Pará o reforço do espaço metropolitano, em decorrência da condição inerente do capital de constituir centros e periferias para sua futura expansão, a proliferação de pequenas cidades de constituição posterior a 1960, e o crescimento de importância das cidades médias, representadas por centros de consolidação anterior aos anos 1960. Isto revela o poder do investimento público e privado na transformação do território regional. Contudo o próprio Simões e Amaral (2009) destaca, a respeito das implicações desse processo para as cidades, que muitos investimentos públicos serão necessários em infra-estrutura física (abastecimento de água, tratamento de esgotos, coleta e disposição de lixo, telecomunicações, vias, transporte público urbano, municipal e interurbano) e social (escolas, equipamentos de saúde e de segurança), visto que este universo já é extremamente carente de presença desses investimentos no presente, ou seja de presença do Estado. O gráfico 1 ilustra a diferença no nível de desenvolvimento entre as regiões brasileiras, a partir do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - IFDM calculado a partir de informações sobre emprego e renda, educação e saúde, para o ano de 2007⁵. Neste sentido economistas como Brandão (2010) consideram que o Brasil foi bem sucedido na construção do país, do Estado nacional, mas questionam se estamos dispostos a nos comprometer com a

⁴ Para uma visão geral sobre esse assunto ver: <http://diariodopara.diarioonline.com.br/N-71464.html>

⁵ Ver metodologia de cálculo do índice IFDM e resultados para 2007, publicados em www.firjan.org.br/data/pages/2C908C2FDA770012B4099A39D180D.htm. Acesso setembro de 2010.

construção da nação brasileira, mesmo que isso signifique redefinição de prioridade e direcionamento de recursos para áreas que apresentam grande déficit de presença do poder público.



Gráfico 1: Percentuais de população por nível de desenvolvimento por região e para o país. Fonte: IFDM Edição 2010:20, Ano Base 2007

Alguns desafios da gestão municipal no contexto amazônico

A proposta de pacto federativo aprovada na Constituição de 1988 criou uma autonomia municipal inspirada na realidade dos municípios do Sudeste, e ao manter uma distribuição de receita tributária ainda muito concentrada na união, faz com que municípios com arrecadação própria insuficiente sobrevivam das transferências que recebem dos Estados e da União. Arretche (2004:94) ilustra esse panorama informando que a razão entre receita média per capita em municípios do Sudeste com mais de um milhão de habitantes é de até 46 vezes maior do que o mesmo indicador para municípios com menos de 20 mil habitantes localizados nas regiões Norte e Nordeste. Tais desigualdades limitam a realização das competências definidas constitucionalmente para os municípios, ainda que haja mecanismos para estados e municípios acessarem recursos federais dentro de políticas que prevêm repasses, desde que os mesmos estejam aptos em termos administrativos e tributários. A responsabilidade pela formulação da agenda municipal é local, em função da autonomia fiscal e política, e limitada apenas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Arretche, 2004: 96), mas é induzida pelos estados e união em virtude da vinculação de recursos.

Ao longo da última década a Caixa Econômica Federal assumiu a operacionalização de repasses federais para estados e municípios oriundos de vários ministérios, em um processo que procura gradativamente eliminar os convênios como instrumentos de transferência de recursos, e ampliar o controle de todas as etapas da contratação e fiscalização do emprego dos recursos, e constitui-se em principal portal de acesso a recursos destinados a obras de habitação, provisão de infra-estrutura em geral, construção de equipamentos de lazer, educação, saúde, apoio ao turismo, etc. Contudo, a contratação de recursos está sujeita a critérios de seleção de cada política, e à adimplência do contratante junto ao Cadastro Único de Convênio (CAUC)⁶,

⁶ O CAUC, é um instrumento utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) atrelado ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), disponibilizado na internet, que tem por objetivo possibilitar o acompanhamento da situação de convênios relacionados às transferências voluntárias da União com relação ao

condição rara para pequenos municípios do N e NE diante das dificuldades de gestão predominantes. A título de exemplo, apresentamos resultado de consulta realizada na última quinzena de julho de 2009, por ocasião da realização do diagnóstico do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Pará, onde apenas 10, de um total de 143, municípios estavam adimplentes, ou seja, 7% do total; 32% dos municípios apresentavam de 1 a 3 pendências e 55% apresentavam entre 4 e 9 pendências.

Outra dificuldade histórica relevante além da inadimplência no CAUC é a situação fundiária observada na região. Segundo a SNPU/ Ministério das Cidades (2010), 59% do território da Amazônia legal estão sob jurisdição do INCRA; no Pará as áreas federais, unidades de conservação e áreas indígenas somam 49, 53% do território (ver figura 4), muitas áreas urbanas e localidades encontram-se em áreas da União (SPU ou Incra), e tinham dificuldade de comprovar a propriedade da terra onde recursos públicos seriam investidos nos casos de contratação através da Caixa até pouco tempo atrás⁷, apenas recentemente, após as determinações do Plano Amazônia Sustentável e dos procedimentos definidos para agilizar as obras do PAC, foram desencadeados processos no âmbito do governo federal para mitigar e/ou resolver esses impasses, culminando na aprovação da Lei nº 11.952/2009, que regulamenta o processo de transferência de terras da União aos municípios da Amazônia Legal, e que depende muito da capacidade regulatória do município para operar o planejamento da utilização dessas áreas, o que está estreitamente ligado à boa concepção de planos diretores participativos, à efetiva operação de conselhos municipais ligados ao tema, à existência de estrutura administrativa voltada para essa finalidade, e adequada compreensão do gestor e do legislador municipal da função social da cidade e vilas, que possam compor perímetros urbanos descontínuos.

atendimento de exigências legais pelos convenentes e entes federativos beneficiários. Além disso, a situação no sistema pode ser entendida como um indicador de gestão municipal, que apresenta quem tem sido capaz de honrar e prestar contas da execução dos compromissos assumidos (PARÁ/PEHIS, 2009).

⁷ Segundo dados do Iterpa (2007, apud. PARÁ/PEHIS, 2009), muitas áreas urbanas ou de expansão urbana estão desconformes ou não se enquadram na legislação urbanística e ambiental federal, impossibilitando a regularização. O problema da grilagem compromete a expansão urbana por loteamentos legais, existe ainda as restrições específicas impostas às áreas de fronteira, e a falta de georreferenciamento compromete a precisão dos processos de regularização em andamento.



Figura 4: Estado do Pará. Delimitação de Jurisdições de terra e demarcação de áreas especiais. Fonte: Elaboração PARÁ/PEHIS (2009) a partir de ITERPA/FASE (2008).

A esse respeito, a campanha dos planos diretores participativos conduzida pelo Ministério das Cidades foi um marco para a compreensão do estado da arte da gestão municipal no contexto amazônico, revelando o quanto instrumentos formulados a partir da realidade metropolitana, ou da lógica de execução de políticas públicas do governo federal não são efetivos na região sem mediações que ainda estão por serem construídas. Constatou-se uma enorme carência de bancos de dados, de acervos documentais, e mesmo de obediência à legislação federal (Lei 6766 ou Código Florestal); a impotência de alguns municípios quanto à condução de conflitos sócio-ambientais manifestos nos seus territórios; além da distante compreensão da plataforma da reforma urbana pela população, que havia décadas estava mais atenta ao debate sobre reforma agrária que afetava tão intensamente a região (CARDOSO; SILVA, 2007). O conflito fundiário rural movia interesses econômicos poderosos, gerando indicadores de violência e tensão muito mais graves que os conflitos urbanos observados até então⁸, nas cidades a habitação sempre foi “resolvida” ainda que de forma improvisada; de um modo geral a produção informal, irregular ou oficial de assentamentos, quando periféricos e voltados para a população de menor renda, apresenta atributos muito semelhantes no que se refere às características do traçado ou tamanho de lote, e à precariedade de acesso a serviços públicos e à infra-estrutura.

Dados sobre o déficit habitacional apresentam outra perspectiva desse argumento. Enquanto a média brasileira do déficit habitacional percentual (proporção do número de domicílios existente) é de 16,1%, na região norte é de 30%, o maior do país; a região também lidera o déficit habitacional rural, de 44% contra 24,8% no país. No estado do Pará, a dimensão e a natureza do déficit habitacional merecem atenção. No gráfico 2 observamos como o déficit paraense se destaca dentre os demais da região Norte, em termos absolutos e percentuais, para os dados do censo de 2000. O Pará abrigava à época o segundo maior déficit percentual do país, menor apenas do que o déficit percentual do Maranhão, de 50,2%⁹ (PARÁ/PEHIS, 2009). Além disso, a

⁸ Dados sobre conflitos rurais na Amazônia estão disponíveis em [HTTP://mst.org.br/node/124](http://mst.org.br/node/124).

⁹ Segundo dados do Ministério das Cidades e da Fundação João Pinheiro (2006), o maior déficit habitacional do país em termos absolutos é o de SP (1.096.840), mas que em termos percentuais corresponde a 10,6% do total de domicílios daquele estado. Seguem no ranking do déficit absoluto os

natureza do déficit também é diferenciada, com expressiva ocorrência em áreas rurais (30% do total), e predominância da inadequação de infra-estrutura para as habitações existentes, do que propriamente carência de habitações (ver gráfico 3). O que será que esses números expressam? Seria a constatação de que a habitação que se fez historicamente na região, quando adotada em nova escala de aglomeração, tornou-se inadequada segundo parâmetros nacionais e internacionais? Que paradigma sócio-espacial são válidos na região? O das populações tradicionais, ou o introduzido a partir do intenso processo de migração para a região? Em que contextos? Com que suportes tecnológicos?

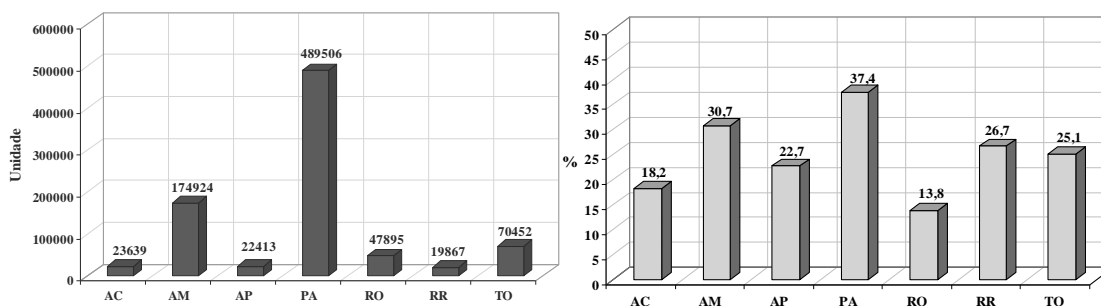


Gráfico 2. Estados da Região Norte: déficit habitacional absoluto e percentual do total de domicílios (2000). Fonte: FJP, 2006, elaboração HOLANDA e NEGRÃO, 2009.

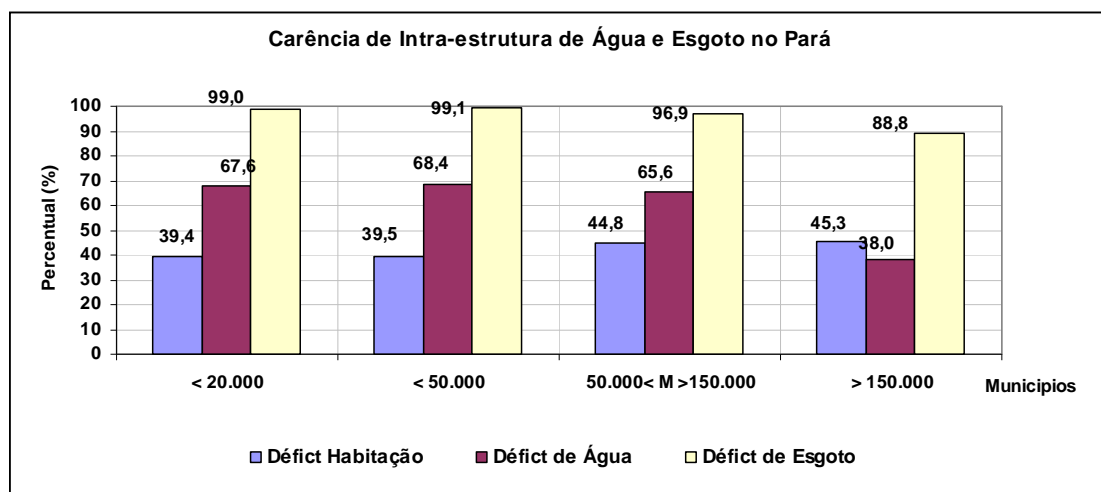


Gráfico 3: Carência de infra-estrutura no Pará. Fonte: FJP, 2006, elaboração HOLANDA e NEGRÃO, 2009.

Atualmente informações disponíveis no Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2008) ajudam a levantar mais questões sobre outro item importante, a capacidade administrativa dos municípios. A título de ilustração apresentamos três variáveis referentes aos arranjos institucionais e legislação existente de interesse urbanístico

estado da BA (683.775, com déficit percentual de 21,6%); MG (640.559, com déficit percentual de 13,4%); MA (620.806, com déficit percentual de 50,2%); RJ (505.201, com déficit percentual de 11,9%); PA (489.506, com déficit percentual de 37,4%); CE (451.221, com déficit percentual de 25,7%); PE (381.214, com déficit percentual de 19,4%); RS (281.800, com déficit percentual de 9,3%); e PR (265.815, com déficit percentual de 10,0%). Os números para o Brasil são: déficit absoluto de 7.222.645, e percentual de 16,1%.

pesquisadas no ano de 2008 para o estado do Pará: 82% dos municípios possuía planos diretores, apenas 17% possuíam algum tipo de zoneamento ou equivalente, e 28% possuíam lei de parcelamento do solo. Quantos dos planos diretores foram elaborados para cumprir as exigências do Estatuto da Cidade? Quantos contaram com algum grau de articulação com a Agenda 21, ou o Zoneamento Econômico Ecológico, ou com a evolução da posição da sede municipal na rede urbana brasileira comparando os estudos de Regionalização de Cidades (IBGE, 2008)? Quanto tempo esse processo de regulamentação levará para ser organizado? Que interesses podem acelerar ou retardar esse processo de regulamentação da produção do espaço construído?

Dados do MUNIC (2008) apresentados no gráfico 4, indicam que a partir de 2004 há uma tendência de aumento dos arranjos institucionais cobrados como contrapartida da adesão dos municípios à política habitacional, comprovando o poder de indução das políticas federais, e o interesse dos municípios acessarem recursos federais, mas o que isso significa quando comparado aos indicadores nacionais? Que expectativa de sucesso os municípios da região têm na disputa por recursos federais considerando todos os elementos expostos até aqui (capacidade de proposição adequada e proporcional à demanda, situação fundiária, adimplência, capacidade institucional, capacidade de coordenação de políticas setoriais inter-relacionadas, etc.)? Que perfil de profissionais é necessário para atuar neste contexto? Que resposta a pesquisa universitária tem oferecido a esta realidade? Quem efetivamente conduz essas políticas nas prefeituras da região atualmente?

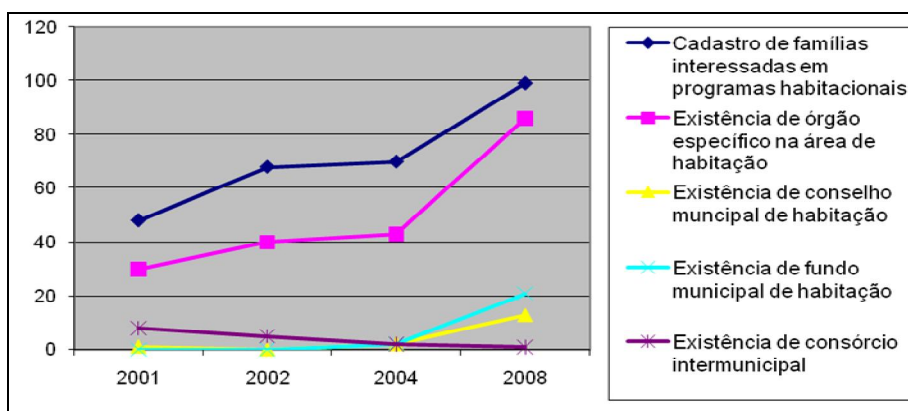


Gráfico 4- Evolução da existência de instrumentos da política habitacional nos municípios paraenses. Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC 2000, 2001, 2004 e 2008. Elaboração PARÁ/ PEHIS (2009).

Uma agenda de pesquisa para consolidar oportunidades

A principal razão de levantarmos estas desarticulações é de que nelas existe uma oportunidade sem precedentes para levar a presença do Estado para a região, através da oferta de serviços públicos à população, do fomento a novas atividades que consolidem as cidades, tornando-as protagonistas no enfrentamento do problema do desmatamento na região¹⁰. A concentração da população em áreas urbanas, a

¹⁰ Essa afirmação baseia-se nos debates travado entre economistas sobre a rede urbana brasileira, realizado no Seminário “As Cidades Médias do Nordeste: espaços, territórios e inovação”, promovido

progressiva estruturação de uma rede urbana, a existência de recursos federais para investimentos na produção de habitação e provisão de infra-estrutura urbana em uma escala sem precedentes no país¹¹ são fatos novos que potencializam a dissociação das cidades dos processos de desmatamento da floresta, este último cada vez mais sofisticado e associado ao grande capital, e menos dependente de mão de obra intensiva (AMARAL et al., 2006; ALVES et al., 2009).

Jacobs (1970) já apontava as cidades como lugares de inovação, onde trabalho novo deve ser adicionado continuamente, para que a partir delas sejam reestruturadas as relações no campo. As pequenas cidades surgidas após os anos 1970 não poderão depender eternamente de uma serraria, ou das atividades desenvolvidas por uma determinada elite econômica e política, sob pena de estagnarem e involuïrem, na medida em que entram em um círculo vicioso de carência de investimentos. Por exemplo, esse grupo não consegue os recursos para Operações Coletivas dirigido para a produção pulverizada de habitação dentro de lotes infra-estruturados, por precariedade de abastecimento de água encanada. De 1146 processos abertos pela COHAB/ PA em 2010, para beneficiar domicílios em 23 sedes de pequenos municípios, 275 foram considerados inabilitados por esse motivo (COHAB, 2010).

As cidades pré-existentes a toda a transformação da região, localizadas em áreas de várzea são penalizadas por normas e parâmetros técnicos que descredenciam a madeira como material de construção durável, mas que tem se mostrado sustentável no decorrer de séculos de ocupação. A ocupação de margens de rios por palafitas, e utilização dos rios como avenidas, em determinadas condições de adensamento populacional, tem sido bem sucedida por séculos (ver figuras 5 e 6); as alternativas do aterro e substituição da madeira por outra tecnologia, assim como o remanejamento da população para áreas secas, têm elevado custo ambiental, no primeiro caso, e sócio-cultural, no segundo. Algumas perguntas podem orientar uma reflexão oportuna no momento. A quem interessa sustentar a rígida padronização das regras e tipologias aplicáveis aos investimentos de recursos públicos federais? Qual o papel da sociedade na discussão das suas tipologias habitacionais e condições de moradia? Que futuro há para uma reflexão acadêmica sobre essa realidade segundo as formulações do regionalismo crítico de Tzonis e Lefavre (2006 [1990])?

pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento/ DEPE-UFRN /NEPRD/UFPE, realizado na UFRN de 06 a 08 de outubro de 2010; e no debate travado por um grupo interdisciplinar em oficina promovida pelo INPE em setembro de 2009 sob título "Qual a natureza do urbano na Amazônia Contemporânea? (INPE, 2010).

¹¹ Estão disponíveis recursos do OGU para o FNHIS e ações do tipo Projeto Prioritário de Investimento; do FDS para o Programa Crédito Solidário, e Minha Casa Minha Vida; do FGTS para o Pró-Moradia, Operações Coletivas, Imóvel na Planta, Financiamento à Produção e Minha Casa Minha Vida; cada fonte tem suas condições de enquadramento, critérios, condições de contrapartida e prazos para proposição de estados e municípios estabelecidos pelo Ministério das Cidades. Fontes: www.caixa.gov.br; www.cidades.gov.br.



Figura 5: Esquerda: Rio – avenida. Direita – estivas de acesso às palafitas. Município de São Sebastião da Boa Vista, Ilha do Marajó / PA. Fotos: Equipe PLHIS (2010).

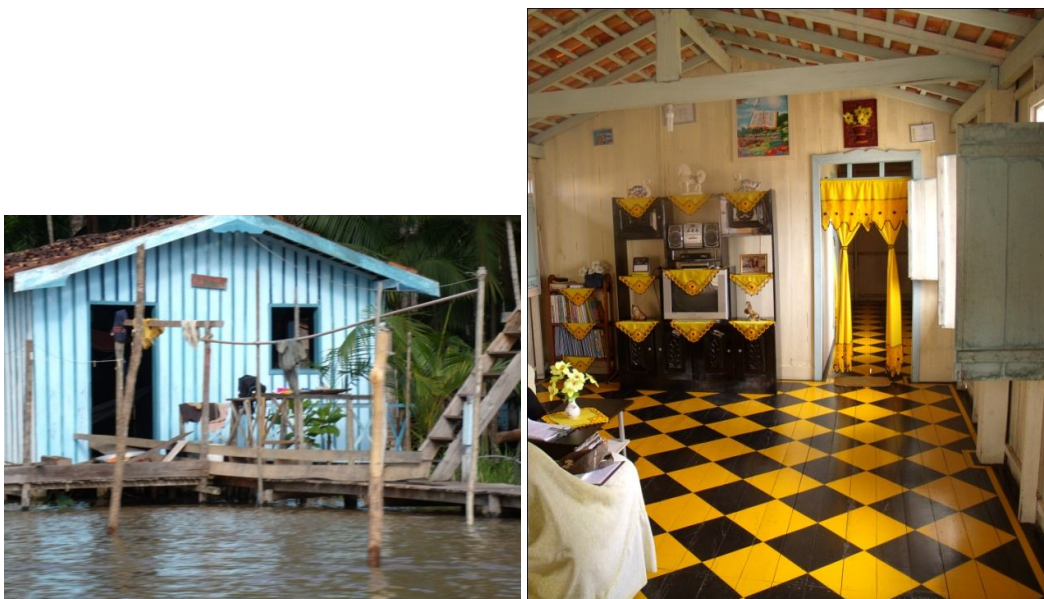


Figura 6: Exterior (esquerda) e interior (direita) de uma palafita típica de pequenas localidades. Fotos: Semírames Silva da Silva (sem data).

Nas cidades de fundação anterior aos anos 1970, que progressivamente assumem o papel de cidades médias, observamos a superposição de códigos de modernidade (centros comerciais, condomínios, hotéis, orlas turísticas) associados ao capital introduzido pela nova elite econômica (fazendeiros, funcionários das grandes empresas privadas, funcionários públicos, comerciantes) às manifestações de exclusão (cortiços, favelas, degradação ambiental, trabalho informal, crime), que revelam possibilidades de atuação profissional absolutamente distintas para um profissional da área da arquitetura e urbanismo, variando entre o trabalho de grife voltado para o conforto ou perpetuação da dominação das elites estabelecidas, e o trabalho de pesquisa das manifestações existentes, das necessárias metamorfoses de tipologias antigas e novas, para apoiar a formulação de políticas públicas capazes de mediar a convivência entre grupos sociais distintos (moradores antigos, migrantes, trabalhadores, empresários, etc.). Quais as expectativas sobre a vida urbana de cada um desses grupos? De que modo atividades comerciais e de prestação de serviço de

pequeno porte se articulam à habitação? Como aproveitar os investimentos oficiais para dinamizar a economia a partir da operação da construção civil, mas também para o fortalecimento de pequenos negócios, necessários para o fortalecimento de qualquer cidade? Como preparar recursos humanos para serem intensamente utilizados durante essa fase de transformação das cidades na região, de modo a reduzir o consumo intensivo/ predatórios de recursos naturais?

Em que pese o grande afluxo de novos atores sócio-econômicos para o contexto amazônico, ainda prevalece a perspectiva da metrópole na proposição de políticas públicas, na capacitação de recursos humanos, e na difusão de modelos tais como o do planejamento estratégico, que progressivamente inibe atividades econômicas tradicionais nas orlas urbanas, adaptadas para o consumo de turistas; ou da produção de moradia segundo tecnologia e métodos consagrados por décadas de massificação da produção habitacional, mas de custo muito elevado quando se pensa em aterro, importação de materiais de construção e quebra de arranjos econômicos e sócio-ambientais testados e aprovados há gerações. A difusão de valores de modernidade através dos programas de televisão, particularmente das novelas, tem alterado a expectativa dos jovens habitantes de áreas rurais amazônicas, que sonham com os arranha-céus, aviões e veículos modernos (AMARAL et. al., 2006) e para quem cabe à academia desenvolver alguma mutação entre o velho e o novo que atenda as diversas dimensões do problema. Esperamos que a esta altura esteja claro o quanto as respostas às perguntas apresentadas ao longo deste texto dependem de articulação interdisciplinar, para a compreensão mais ampla do fenômeno em termos de campos disciplinares e das inter-relações entre manifestações sócio-espaciais capturadas em diferentes escalas de resolução.

Referências:

ALVES, P. A.; AMARAL, S.; ESCADA, M. I. S.; MONTEIRO, A. M. V. Explorando as relações entre a dinâmica demográfica, estrutura econômica e no uso e cobertura da terra no sul do Pará: lições para o Distrito Florestal Sustentável da BR-163. Geografia. 2009.

AMARAL, S.; MONTEIRO, A. M. V.; CÂMARA, G.; ESCADA, M. I. S.; AGUIAR, A. P. D. Redes e conectividades na estruturação da frente de ocupação do Xingu/ Iriri - Pará. Geografia, v.31, n.3, p.655-675. 2006.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: 2004. Disponível em http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2866>. Acesso em setembro de 2010.

BRAGA, Roberto. A urbanidade das pequenas cidades. In: Território & Cidadania. Boletim do Laboratório de Planejamento Municipal. Ano IV, no. 1, jan/jul, 2004, p. 1.

BRANDÃO, Carlos. Comunicação Oral na Mesa “Espaços e Territórios do Nordeste”. Seminário “As Cidades Médias no Nordeste: Espaços Território e Inovação”. Natal, auditório do NEPSA, 07 de outubro de 2010. Programação do evento disponível em

<http://www.centrocelsofurtado.org.br/interno.php?cat=2&lg=pt&it=140&TpPag=1&mat=110>

CAMARGO, José. Urbanismo Rural. Brasília: INCRA, 1973.

CARDOSO, Ana. Urban Design in Western Amazonian Cities – The Case of Marabá. Urban Design International. Vol 15, 2, 2010, p. 90-104.

CARDOSO, Ana; LIMA, José. A influência do governo federal sobre as cidades na Amazônia: os casos de Marabá e Medicilândia. Novos Cadernos NAEA. Vol 12, n. 1. Jun 2009. p. 161-192

CARDOSO, Ana; LIMA, José; BARBOSA, Estevão. Espaço Urbano. In: MONTEIRO, Maurílio et. al. (orgs) Atlas ambiental: municípios de Tomé-Açú, Aurora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis. Belém: NAEA, 2009.

CARDOSO, Ana; SILVA, Guilherme (orgs) Planos Diretores Participativos. Experiências amazônicas. Belém: Ed. UFPA, 2007.

COHAB, Companhia de Habitação do Estado do Pará. Situação dos municípios Programa Operações Coletivas Pulverizadas (mimeo) Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento. Belém: Cohab, 2010.

CORREA, Roberto. As redes de localidades Centrais nos países subdesenvolvidos. In: CORREA, Roberto. *Trajetórias Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 40 – 91. (publicação original de 1988).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil: Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas. Brasília: 2006.
FVPP/UFPA. Fundação Viver Produzir e Preservar/ Universidade Federal do Pará. Diagnóstico dos municípios de Placas, Medicilândia e Pacajá. Belém, 2005.

HOLANDA, Anna; NEGRÃO, Marcília. Reflexões sobre a Questão Habitacional no estado do Pará. Anais do XIII ENANPUR. Florianópolis: ANPUR, 2009. Cd-rom.

IBGE/ MUNIC. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros (2001, 2002, 2004, 2008.). Disponível em www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic.

IBGE/ REGIC Regionalização de Cidades. Banco de Dados dos Centros. IBGE: Rio de Janeiro, 2008.

IFDM. Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. Edição 2010. Disponível em www.firjan.org.br/data/pages/2C908C2FDA770012B4099A39D180D.htm. Acesso setembro de 2010.

INPE, CEDEPLAR/UFMG, Fiocruz, MDA, UFRN, TerraLAB-UFOP, LEG-UFPR, NEPO-Unicamp, FGV-SP, FASE Amazônia, SEDURB-PA. “Projeto URBISAmazônia: Qual a Natureza do Urbano na Amazônia Contemporânea? O Urbano Extensivo, a retomada da Leitura de Redes e os Circuitos da Economia: O Papel das Redes na Construção dos Lugares e na Configuração do Urbano Amazônico. Relatório Técnico. SJC:INPE, 2010.

- JACOBS, Jane. *The Economy of Cities*. New York: Vintage Books, 1970.
- JATOBÁ, Jorge. Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas e controvérsias. In: SAYAD, João; LOPES, Francisco. (orgs) *Resenhas de Economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1979.
- MPEG/UFPA. Museu Paraense Emílio Goeldi/ Universidade Federal do Pará. Diagnóstico do Plano Diretor de Novo Repartimento. Relatório não publicado. Belém: MPEG/UFPA, 2005.
- NAEA/PMP. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/ Prefeitura de Parauapebas. Diagnóstico do Plano Diretor de Parauapebas. Relatório não publicado. Belém: NAEA, 2006.
- OLIVEIRA, Francisco. Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- OLIVEIRA, Francisco. A questão regional: a hegemonia inacabada. *Estudos Avançados*. v. 7, n. 18. São Paulo, maio/agosto, 1993. p. 43-63.
- PARÁ/ PEHIS. Governo do Estado do Pará/ Plano Estadual de Habitação de Interesse Social. Diagnóstico Habitacional. Belém: COHAB/IDESP/SEGOV/ SEDURB, 2009.
- SIMÕES, R. ; AMARAL, Pedro . Interiorização e novas centralidades urbanas: uma visão prospectiva para o Brasil. In: XXXVII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 2009, Foz do Iguaçu. ANAIS. Rio de Janeiro: ANPEC, 2009.
- SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização* [1973]. São Paulo: Brasiliense, 1990
- SNPU/ Ministério das Cidades. Ordenamento Territorial no Processo de Transferência de terras da União aos municípios da Amazônia Legal. Apresentação de slides realizada no Seminário Periurbanos/ Fórum Urbano Mundial. Rio de Janeiro: FASE, março, 2010.
- TRINDADE JR., S. C.; PEREIRA, J. C. C. Reestruturação da rede urbana e importância das cidades médias na Amazônia oriental. In: SPOSITO, M. E. *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. pp. 313-342.
- TZONIS, Alexander; LEFAIVRE, Liane. Por que regionalismo crítico hoje? [1990] In: NESBITT, Kate. *Uma nova agenda para a arquitetura*. São Paulo: Cosac Naify, 2006. p. 520 – 531.
- UFPA/ FUNPEA/ ELN. Universidade Federal do Pará/ Fundação de Apoio à Pesquisa, Extensão e Ensino em Ciências Agrárias / Eletronorte. Diagnóstico Regional, Planos Diretores Participativos dos municípios à jusante da UHE Tucuruí. Relatório não publicado. Belém: UFPA, 2006.
- UFPA/PMM. Universidade Federal do Pará/ Prefeitura Municipal de Marabá. Diagnóstico do Plano Diretor de Marabá. Relatório não publicado. Belém: UFPA/PMM, 2006.

VINCENTINI, Yara. História e cidade na Amazônia Brasileira: a utopia urbana de Henry Ford, 1930. In. Ribeiro, Luis Cesar; Pechman, Robert. (orgs) Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

Sítios eletrônicos consultados:

www.caixa.gov.br

www.cidades.gov.br

<http://diariodopara.diarioonline.com.br/N-71464.html>

<http://mst.org.br/node/124>